



Un grupo de niñas participa en el proyecto Gran Idea de Oxfam en la Provincia de Parwan, en Afganistán. Foto: © Lalage Snow/Oxfam

# A PUERTA CERRADA

El riesgo de impedir que las mujeres expresen su opinión sobre el futuro de Afganistán

Los derechos de las mujeres se han presentado como uno de los avances más tangibles logrados por la intervención internacional en Afganistán. Después de que la comunidad internacional haya prometido durante trece años que los derechos de las mujeres son altamente prioritarios, dichos avances no sólo continúan siendo frágiles, sino que el riesgo de que se deterioren es cada vez mayor, especialmente a medida que las conversaciones de paz previstas con los talibanes ganan fuerza. Tanto la comunidad internacional como el nuevo Gobierno afgano deben mantener sus promesas y garantizar la plena participación de las mujeres en las negociaciones sobre el futuro de Afganistán.

# RESUMEN

Tras la caída del régimen talibán en el año 2001, después de seis años de abusos y opresión, la comunidad internacional hizo una promesa a las mujeres de Afganistán: nunca más las abandonaría. La protección de sus derechos, al menos en parte, se convirtió en uno de los principales factores para legitimizar la guerra que tuvo lugar posteriormente. Hace trece años que el entonces Secretario de Estado de Estados Unidos, Colin Powell, afirmó que «los derechos de las mujeres de Afganistán no serán negociables». En la actualidad, las mujeres afganas se preguntan qué les depara el futuro.

No cabe duda de que en los últimos años se han producido enormes avances para las mujeres afganas. Casi cuatro millones de niñas están escolarizadas, la cifra más alta en la historia del país; y las mujeres, especialmente las que viven en zonas urbanas, trabajan como políticas, policías, pilotos, juezas y gobernadoras. Se han promulgado leyes que protegen a las mujeres afganas y sus derechos, y la Constitución garantiza la igualdad de las mujeres ante la ley, la igualdad de derechos en materia de educación y el derecho de las mujeres al trabajo.

## UNOS AVANCES FRÁGILES

La comunidad internacional, al apoyar los llamamientos en favor del cambio de los activistas y las organizaciones en defensa de los derechos de las mujeres en Afganistán, ha desempeñado un papel fundamental en el desarrollo de estos avances. No obstante, aún queda mucho por hacer para garantizar que todas las mujeres disfrutaran plenamente de sus derechos. El peligro de que la complacencia de la comunidad internacional y del Gobierno afgano debilite estos esfuerzos sigue siendo muy real, y si esto ocurriese, las diferencias entre la retórica de la comunidad internacional y la realidad de las mujeres afganas podrían aumentar de nuevo.

El riesgo de que se produzca un retroceso es demasiado factible y se ha materializado en hechos como la oposición en el Parlamento afgano a la Ley para la eliminación de la violencia contra la mujer; la pervivencia de prácticas culturales arraigadas, como el *baad* (el intercambio de mujeres para poner fin a conflictos familiares); la reducción, del 25% al 20%, de las cuotas parlamentarias para la representación de las mujeres en los consejos provinciales; el respaldo del expresidente Hamid Karzai al edicto no vinculante que establecía que las mujeres tienen menos valor que los hombres;<sup>1</sup> y las pruebas de un cambio de actitud respecto a los derechos de las mujeres en algunas provincias, que han dado un giro conservador en este ámbito. Todos estos elementos indican un debilitamiento del apoyo a los derechos de las mujeres, tanto a nivel local como nacional.

## A PUERTA CERRADA

Durante su primer día en el cargo, el nuevo Presidente afgano, Ashraf Ghani, pidió a los talibanes que se unieran a las negociaciones de paz,<sup>2</sup>

y se espera que el nuevo Gobierno impulse un proceso político oficial.<sup>3</sup> Sin embargo, la participación de las mujeres en estas negociaciones no está en absoluto clara y se teme que, en los esfuerzos por alcanzar un acuerdo de paz, los derechos de las mujeres se vean comprometidos.

A pesar de la retórica predominante en el pasado, hasta el momento la mayor parte de las negociaciones y conversaciones de paz han tenido lugar a puerta cerrada y sin contar con el conocimiento, las aportaciones ni la participación de las mujeres afganas, lo cual tiene enormes repercusiones para la futura seguridad e inviolabilidad de los derechos de las mujeres. Todas las partes implicadas deben reconocer que la única manera de que las iniciativas de paz tengan éxito a largo plazo es que incluyan y protejan a las mujeres.

Es fundamental que, en este momento crítico de la historia de Afganistán, las mujeres no se queden al margen. Su exclusión redundará en una paz imperfecta e insostenible. Está demostrado que la inclusión de las mujeres en los procesos de construcción de la paz incrementa en un 24% las posibilidades de acabar con la violencia.<sup>4</sup> Si quienes representan a más de la mitad de la población no participan en las negociaciones, es imposible garantizar la paz, al igual que tampoco es posible mantener una paz que no esté basada en las mujeres.

## RETIRADA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

La tan esperada retirada de las tropas internacionales no debe producirse a expensas de los compromisos adquiridos con las mujeres afganas. El apoyo constante de la comunidad internacional es fundamental para fortalecer los derechos de las mujeres y evitar que éstos se vean erosionados, un riesgo que corren en la actualidad.

Algunos miembros de la comunidad internacional han señalado que cualquier cambio en la Constitución afgana, que recoge la igualdad de hombres y mujeres, es una línea roja en las negociaciones con los talibanes. Sin embargo, ante la falta de garantías expresas de que los derechos de las mujeres no son negociables, se teme que ciertos derechos puedan ser prescindibles, en un contexto de difíciles y prolongados esfuerzos por alcanzar un acuerdo de paz.

El Gobierno afgano y la comunidad internacional deben garantizar que la retórica en materia de derechos de las mujeres se corresponde con la realidad, lo cual implica apoyar una participación significativa de las mujeres en cualquier iniciativa de proceso de paz, a través de un respaldo continuo a las organizaciones de mujeres y de la capacitación de las mujeres para que puedan participar en negociaciones de alto nivel.

Si no se invierte en la protección de los derechos de las mujeres ni se realizan más compromisos en este ámbito, existe un riesgo real de perder los avances que tanto costó conseguir durante la última década.

# RECOMENDACIONES

## El Gobierno afgano debe:

- **Contar con la participación de las mujeres en todos los niveles de toma de decisiones de las conversaciones de paz, tanto oficiales como oficiosas**, por ejemplo garantizando una participación significativa de las mujeres en las negociaciones políticas de alto nivel con los talibanes, lo cual debe complementarse con la ayuda continuada a las negociadoras, a fin de garantizar que pueden realizar una contribución relevante.
- **Establecer un umbral mínimo del 30% para la inclusión de las mujeres en los organismos gubernamentales afganos para la paz**, como el Alto Consejo para la Paz, los Consejos provinciales para la paz y cualquier organismo creado para sustituirlos.
- **Comprometerse a defender la protección de los derechos de las mujeres contemplados en la Constitución de Afganistán, así como garantizar que la participación significativa de las mujeres es un requisito de las futuras conversaciones con los talibanes.** El Alto Consejo para la Paz, o cualquier organismo reformado o nuevo que se establezca en su lugar, debe tener el mandato de mantener este compromiso.
- **Garantizar que el Consejo consultivo presidencial de mujeres, que se creará en breve, desempeña un papel decisivo a la hora de asesorar al Presidente** en todas las cuestiones relacionadas con la paz y la seguridad, como por ejemplo las modalidades y la representación en las conversaciones de paz.
- **Garantizar la puesta en marcha y la coordinación efectivas del Plan Nacional de Acción sobre mujeres, paz y seguridad de Afganistán (NAP, por sus siglas en inglés).** Es necesario elaborar un plan de ejecución del NAP lo antes posible, así como establecer un mecanismo de financiación y coordinación a fin de garantizar la complementariedad de las iniciativas emprendidas por los departamentos gubernamentales, los donantes y la sociedad civil.

## Los Gobiernos y los donantes deben:

- **Defender ante los actores afganos la adecuada representación de las mujeres en las negociaciones de paz**, y abogar por que las prioridades de las mujeres se vean reflejadas en dichas negociaciones. La comunidad internacional debe transmitir claramente que, para alcanzar una paz duradera, es fundamental que el proceso de construcción de paz sea inclusivo.
- **Ofrecer una financiación cuantiosa y sostenida destinada a la puesta en marcha y aplicación del NAP.** Es necesario mejorar la forma en que los donantes coordinan el apoyo internacional a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, en coordinación con el ministerio de Asuntos de la Mujer y otros Ministerios relevantes.

## Los talibanes (y otros grupos armados de la oposición) deben:

- **Respaldar la participación efectiva de las mujeres en la mesa de negociaciones**, a fin de aumentar las posibilidades de alcanzar un acuerdo de paz duradero con el que Afganistán pueda prosperar. Dado que las mujeres constituyen el 50% de la población, sólo es posible alcanzar una paz inclusiva a largo plazo contando con la participación de las mujeres y teniendo en cuenta las cuestiones relativas a la mujer en los debates.

## La Organización de las Naciones Unidas debe:

- **Continuar supervisando los procesos de paz y ofrecer un mayor apoyo técnico al Gobierno afgano** en todos los procesos de negociación, reconciliación y reintegración, especialmente en los aspectos relativos a la participación y el impacto sobre las mujeres.
- **Garantizar que todos los procesos de reconciliación y reintegración apoyados por la ONU están expresamente vinculados a la promoción de los derechos de las mujeres**, garantizando la participación activa de las mujeres en el proceso de investigación de antecedentes de los ex-combatientes para su reintegración en la sociedad. Concretamente, debe adoptar medidas para fortalecer los vínculos entre la sociedad civil y las iniciativas de construcción de paz de las mujeres a nivel local y el Programa de Paz y Reintegración de Afganistán.
- **Evaluar los avances en Afganistán e incluir las opiniones de las mujeres afganas** en el examen de alto nivel que ha encargado actualmente el Secretario General de la ONU para analizar la aplicación de la Resolución 1325 de Naciones Unidas,

## NOTAS

<sup>1</sup> *The Telegraph* (2012) 'Hamid Karzai under fire on Afghan women's rights', 8 de marzo, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/afghanistan/9130508/Hamid-Karzai-under-fire-on-Afghan-womens-rights.html>

<sup>2</sup> Los autores son conscientes de que el término «talibán» engloba a una amplia variedad de grupos e intereses diferentes.

<sup>3</sup> S. March (2014) 'Afghanistan's new president Ashraf Ghani calls on Taliban to join peace talks, says country tired of war', ABC News, 30 de septiembre, <http://www.abc.net.au/news/2014-09-29/afghanistan-new-president-ashraf-ghani-sworn-in/5776962>

<sup>4</sup> L. Stone (2014) 'Can women make the world more peaceful?' *The Guardian*, 11 de agosto, [http://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2014/aug/11/women-conflict-peace-society?CMP=tw\\_t\\_gu%20](http://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2014/aug/11/women-conflict-peace-society?CMP=tw_t_gu%20)



© Oxfam Internacional noviembre de 2014

La investigación necesaria para la elaboración de este informe ha sido realizada por One World Research. Este documento ha sido escrito por Elizabeth Cameron y Dr Jorrit Kamminga. Oxfam agradece la colaboración de Steph Cousins, Roslyn Boatman, Akram Zaki, Freshta Ghani, Floortje Klijn, Shannon Scribner, Shaheen Chughtai y Caroline Green en su elaboración. Oxfam también agradece las considerables aportaciones de organizaciones colaboradoras, como *Research Institute for Women Peace and Security* (RIWPS), *Peace Training Research Organization* (PTRO), la Red de Mujeres Afganas (AWN, por sus siglas en inglés), el Centro Educativo de Mujeres Afganas (AWEC, por sus siglas en inglés), así como las de las personas entrevistadas durante la investigación y la de aquellas que realizaron valiosos comentarios al borrador del presente documento.

Este documento forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo. Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor póngase en contacto con [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

Esta publicación está sujeta a *copyright*, pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones y adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con [policyandpractice@oxfam.org.uk](mailto:policyandpractice@oxfam.org.uk)

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con ISBN 978-1-78077-757-3 en noviembre de 2014. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK

## OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 17 organizaciones que trabajan juntas en más de 90 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza:

Oxfam America ([www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org))  
Oxfam Australia ([www.oxfam.org.au](http://www.oxfam.org.au))  
Oxfam-in-Belgium ([www.oxfamsol.be](http://www.oxfamsol.be))  
Oxfam Canada ([www.oxfam.ca](http://www.oxfam.ca))  
Oxfam France ([www.oxfamfrance.org](http://www.oxfamfrance.org))  
Oxfam Germany ([www.oxfam.de](http://www.oxfam.de))  
Oxfam GB ([www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk))  
Oxfam Hong Kong ([www.oxfam.org.hk](http://www.oxfam.org.hk))  
Oxfam India ([www.oxfamindia.org](http://www.oxfamindia.org))  
Oxfam Intermón (Spain) ([www.oxfamintermon.org](http://www.oxfamintermon.org))  
Oxfam Ireland ([www.oxfamireland.org](http://www.oxfamireland.org))  
Oxfam Italy ([www.oxfamitalia.org](http://www.oxfamitalia.org))  
Oxfam Japan ([www.oxfam.jp](http://www.oxfam.jp))  
Oxfam Mexico ([www.oxfammexico.org](http://www.oxfammexico.org))  
Oxfam New Zealand ([www.oxfam.org.nz](http://www.oxfam.org.nz))  
Oxfam Novib (Netherlands) ([www.oxfamnovib.nl](http://www.oxfamnovib.nl))  
Oxfam Québec ([www.oxfam.qc.ca](http://www.oxfam.qc.ca))

Para más información, escriba a cualquiera de las organizaciones o visite la página [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)



**OXFAM**

[www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)